

# **Voorontwerp decreet Leerzorg: nota bij de 1<sup>ste</sup> principiële goedkeuring**

**Frank Vandenbroucke**  
**19 november 2008**

Over de zorg voor leerlingen met een beperking wordt al meer dan tien jaar fel gedebatteerd. Met de goedkeuring van het “voorontwerp van decreet betreffende leerzorg” (19/11/2008) heeft de Vlaamse regering een belangrijke stap gezet, met het oog op het afronden van dit al lang lopende maar bijzonder belangrijke debat. Het Leerzorgdecreet moet garanderen dat elk kind de best mogelijke zorg op maat krijgt, of het nu naar gewoon of buitengewoon onderwijs gaat.

Frank Vandenbroucke beklemtoont dat het verdere overleg moet gevoerd worden met één grote doelstelling voor ogen: het belang en het geluk van de betrokken kinderen, en de draagkracht van gewone en buitengewone scholen om het voor deze kinderen zo goed mogelijk te doen. Dit debat is niet gediend met zwart-wit tegenstellingen of met simplismen. Het is zeker ook niet de bedoeling om wat in het buitengewoon onderwijs gedurende vele jaren met inzet en liefde voor kinderen opgebouwd werd, terug af te bouwen, integendeel. Oplossingen in het belang van de kinderen zullen steeds “en-en” oplossingen moeten zijn, met verbeteringen in het buitengewoon en in het gewoon onderwijs.

"Leerzorg" is een dossier dat met het onderwijsveld gerealiseerd moet worden, en dus zeker niet tegen het onderwijsveld kan geforceerd worden door de Vlaamse Regering. Nu moet dus een zo breed mogelijk draagvlak tot stand komen. Om dit draagvlak te zoeken, is het belangrijk dat de gangbare adviesprocedures (zoals bij de VLOR) nu kunnen starten.

## **Waarom hervormen?**

Momenteel zitten ongeveer 1,1 miljoen leerlingen in basis- of secundair onderwijs. Een belangrijk deel van hen heeft specifieke onderwijsbehoeften, die een succesvolle schoolloopbaan kunnen bedreigen. Ongeveer 46.500 leerlingen volgen buitengewoon onderwijs. Daarnaast volgen tienduizenden kinderen met voornamelijk lichtere beperkingen gewoon onderwijs. Enkele duizenden van hen krijgen daarbij ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs, bv. via Geïntegreerd Onderwijs (GON).

Het onderwijs voor kinderen met specifieke leer- en zorgbehoeften kampt momenteel met verschillende problemen. Enkele voorbeelden:

- de ondersteuning in het buitengewoon onderwijs hangt samen met het type waarbij de leerling wordt ingedeeld. Er zijn 8 types (bv. type 1: licht mentaal, type 7: auditieve beperking, type 8: ernstige leerstoornissen). Niet elke beperking past hier goed in: autisme – dat steeds vaker wordt vastgesteld – komt helemaal niet voor, soms zijn er ook tussenvormen of combinaties. Het gevolg is dat kinderen niet de meest gepaste ondersteuning krijgen.

- scholen van het buitengewoon onderwijs specialiseren zich vaak in bepaalde types. Sommige types worden niet veel aangeboden. Kinderen moeten hierdoor lang op de bus of gaan op internaat, dat is onoplosbaar zonder leezorgkader. Omgekeerd moeten GON-begeleiders uit deze scholen vaak grote afstanden afleggen.
- de situatie in scholen voor buitengewoon onderwijs is heel verschillend naargelang de graad van handicap van de leerlingen. Bij de toekenning van de ondersteuning wordt daar echter geen rekening mee gehouden.
- als een gewone school vandaag een kind met een attest voor buitengewoon onderwijs inschrijft dat niet in aanmerking komt voor GON, is er nagenoeg geen extra omkadering voorzien.
- als ouders hun kind met een ernstige beperking willen inschrijven in een gewone school, en de school wil daar op ingaan, dan is ze toch niet in staat om de noodzakelijke ondersteuning te bieden.
- gewone scholen hebben te weinig mogelijkheden om de draagkrachtafweging die bij dergelijke vragen van ouders rijst systematisch te doen.

## **Krachtlijnen leezorgdecreet**

Om een antwoord te bieden op de vastgestelde problemen voert het leezorgdecreet het “leezorgkader” in. Alle vormen van ondersteuning die een kind in gewoon of buitengewoon onderwijs kan genieten, worden zo voor het eerst in één samenhangend systeem ondergebracht. Het leezorgkader ordent de leezorg in het onderwijs aan de hand van enkele nieuwe begrippen zoals leezorgniveaus, clusters en doelgroepen (zie verder). De grote vernieuwing van zo’n kader is dat gewoon en buitengewoon onderwijs niet meer als twee afzonderlijke werelden gezien worden. De nieuwe benadering vertrekt van de noden van het kind en gaat dan na waar de beste zorg geboden kan worden.

Het decreet wil ook alles wat te maken heeft met het stellen van diagnoses en het schrijven van attesten duidelijker en eenvormiger maken. Kinderen met een beperking krijgen meer kansen om les te volgen in gewoon onderwijs. Tegelijk krijgen de scholen voor gewoon onderwijs meer ondersteuning en wordt ook beter afgewogen wat de draagkracht van de school is. Tegelijk wordt het buitengewoon onderwijs versterkt, ondermeer door nieuwe mogelijkheden om zich naar andere doelgroepen open te zetten.

## Hoe ziet het leezorgkader eruit?

Het leezorgkader is gebaseerd op twee invalshoeken:

- hoe sterk moet de omgeving aangepast zijn aan het kind? Hier worden 5 leezorgniveaus onderscheiden.
- welk soort beperking heeft het kind? Dit is geordend in 4 clusters die uiteenvallen in 8 doelgroepen.

Door de kruising van de leezorgniveaus en de clusters/doelgroepen ontstaat een kader (het “leezorgkader”), zoals schematisch weergegeven in bijlage 1.

### Leezorgniveaus

De leezorgniveau I en II worden uitsluitend aangeboden in het gewoon onderwijs. De leerlingen volgen hetzelfde curriculum als leerlingen zonder beperking. Op leezorgniveau II wordt de onderwijssituatie aangepast via door de beperking te compenseren of door leerlingen vrij te stellen voor bepaalde lesonderdelen.

Leezorgniveau III zal aangeboden worden in het gewoon en buitengewoon onderwijs. De leerlingen volgen een individueel curriculum op basis van een individueel handelingsplan, opgemaakt door de klassenraad en het Centrum voor Leerlingenbegeleiding. Leerlingen met een inschaling in leezorgniveau III hebben recht op een inschrijving in een gewone school of buitengewone school. De gewone school kan wel op verschillende momenten in de onderwijsloopbaan haar draagkracht afwegen. Als ze vaststelt dat ze niet in staat is om de passende zorg te bieden, kan ze de inschrijving ontbinden.

Leezorgniveau IV wordt aangeboden in het buitengewoon onderwijs aan leerlingen die echt nood hebben aan een aparte setting. De leerlingen volgen eveneens een eigen curriculum op basis van een individueel handelingsplan.

Leezorgniveau V betreft partieel onderwijs, zoals het tijdelijk en permanent onderwijs aan huis, het onderwijs in het ziekenhuis, K-diensten, ....

Het selecteren van het meest geschikte leezorgniveau gebeurt door het Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB) in nauw overleg met de school, de ouders en de leerling zelf.

### Clusters

De cluster 1 betreft de leerlingen zonder stoornissen, cluster 2 de leerlingen met leerbeperkingen (bv. licht verstandelijke handicap of leerstoornis), cluster 3 de leerlingen met functiebeperkingen (motorische, visuele, auditieve handicaps en matige en ernstige verstandelijke beperkingen), cluster 4 de leerlingen met beperkingen in de sociale interactie (autismespectrum, emotionele en gedragsstoornissen).

## **Wat zijn de concrete veranderingen?**

### **1) Scholen worden sterker en beter toegankelijk**

#### ***Buitengewone scholen***

Lange tijd ging men er vanuit dat de omkadering in het buitengewoon onderwijs voldoende was om de sociaal-economische achtergrond van leerlingen (opleidingsniveau van moeder en thuistaal) te compenseren. Uit recent onderzoek blijkt echter dat voor de types 1 en 3 deze Gelijke Onderwijskansen (GOK)-kenmerken wel degelijk een verschil uitmaken in vergelijkbare scholen. We komen hieraan tegemoet door voor de types 1 en 3 extra middelen (voorstel: 1 miljoen euro) voor GOK ter beschikking stellen.

Er komt ook een ruimer verspreid aanbod van buitengewoon onderwijs. Dat wil niet zeggen méér buitengewone scholen, maar wel een ruimer aanbod binnen de bestaande buitengewone scholen. Hiertoe worden extra mensen ingezet, wordt de procedure om zich te specialiseren naar andere doelgroepen verbeterd en komen er provinciale overlegfora die regionaal vraag en aanbod in kaart moeten brengen. Zo worden er bijna 40 extra voltijdse begeleiders voor de verbreding van het buitengewoon onderwijs ingezet. Deze “verbredingbegeleiders” moeten ervoor zorgen dat de buitengewone scholen op een kwalitatieve manier hun deuren ruimer kunnen openzetten voor andere doelgroepen. In een eerste fase wordt een verruiming in het kader van autisme uitgevoerd.

Doordat we gecontroleerd werken aan de verruiming van het aanbod in het buitengewoon onderwijs en we meer inclusieve trajecten mogelijk maken, zal dit een positief effect hebben op de moeilijkheden in het leerlingenvervoer. Leerlingen zullen immers dichterbij huis, op termijn, van een lokaal aanbod gebruik kunnen maken.

De definitie van de opleidingsvormen (trajecten die een leerling kan doorlopen) wordt geactualiseerd. De definities voor de opleidingsvormen in het buitengewoon onderwijs zijn verouderd doordat ze bijvoorbeeld te weinig rekening houden met de mogelijkheden tot arbeidsdeelname van leerlingen met een ernstige handicap. Vanuit een emancipatorische visie worden er nieuwe definities naar voor geschoven die meteen ook kunnen gebruikt worden als scholen voor gewoon onderwijs een individueel traject willen aanbieden.

Voor het eerst wordt een onderscheid gemaakt tussen lichtere en zwaardere problemen in het buitengewoon onderwijs. Dit maken we mogelijk door nu twee niveaus (III en IV) te voorzien in het buitengewoon onderwijs. Tot hiertoe viel alles binnen hetzelfde ‘niveau’ namelijk het ‘buitengewoon onderwijs’.

## **Gewone scholen**

Het leezorgdecreet verbindt de bepalingen rond inschrijvingsrecht in een gewone school voortaan duidelijk met het leezorgniveau waartoe een leerling behoort en de draagkracht van de school.

- voor kinderen van leezorgniveau I en II geldt een absoluut inschrijvingsrecht.
- kinderen van leezorgniveau III krijgen geen absoluut inschrijvingsrecht: als de school aantoonst dat ze onvoldoende draagkracht heeft, kan dergelijk kind geweigerd worden (zie verder).
- op leezorgniveau IV is er geen inschrijvingsrecht. De school beslist autonoom of ze zich in staat acht de leerling in te schrijven en hoeft daarvoor geen draagkrachtafweging te maken.

Het feit dat op meerdere momenten de draagkracht kan afgewogen worden, is nieuw. De draagkrachtafweging is van belang bij de inschrijving van nieuwe leerlingen, maar ook op het moment dat leerlingen overgaan van leezorgniveau II naar leezorgniveau III (uitgezonderd, net als nu, voor de ernstige leerstoornissen). Tegenover de versterkte draagkrachtafweging staat dat scholen een individueel curriculum moeten aanbieden voor leerlingen van leezorgniveau III als ze deze leerling inschrijven. Leerlingen op leezorgniveau II krijgen een absoluut inschrijvingsrecht.

Als leerlingen met een handicap die het gewone curriculum (leezorgniveau II) volgen een absoluut inschrijvingsrecht hebben, moeten we ervoor zorgen dat ze voldoende ondersteund worden. Daarom versterken we de ondersteuning in het gewone onderwijs voor cluster 3. Momenteel wordt voor leerlingen met een motorische, visuele en auditieve beperking het onderscheid matig/ernstig gehanteerd in de bepaling van de ondersteuning. Hierdoor krijgen sommige leerlingen maar heel beperkt ondersteuning. Dit onderscheid is in de praktijk bovendien soms moeilijk in te schatten. We werken dit onderscheid weg, waardoor alle leerlingen blijvend ondersteuning genereren. Dit is een maatregel waarvoor 3,4 miljoen euro voorgesteld wordt.

Voor de leerlingen op leezorgniveau II van cluster 2 willen we de bestaande ondersteuningsmogelijkheden met een extra budget van 2 miljoen euro versterken. Dit volume zal onder andere op basis van de evolutie van het aantal leerlingen met een gemotiveerd verslag regelmatig geëvalueerd worden.

Voor de leerlingen van cluster 4 werd recent een inspanning gedaan in de vorm van een bijzondere enveloppe van 2,6 miljoen euro die besteedt wordt aan ondersteuning van leerlingen met autisme in het gewoon onderwijs. Of deze middelen en de middelen die gebruikt worden in het kader van het GON (Geïntegreerd onderwijs) voldoende zijn, zullen we regelmatig evalueren. De evolutie van het aantal leerlingen dat een gemotiveerd verslag heeft zal ook hier één van de elementen zijn die meespelen.

Er zijn natuurlijk ook leerlingen met een handicap die niet het gewone curriculum kunnen volgen en toch willen kiezen voor de gewone school. Vandaag kunnen slechts 100 leerlingen met een matige of ernstige mentale handicap in gewone scholen ondersteuning krijgen. Alle anderen krijgen vandaag helemaal geen

ondersteuning vanuit de overheid. Hierin willen we verandering brengen, maar niet blind. Als een gewone school na een grondige draagkrachtafweging zichzelf in staat acht om een kwaliteitsvol individueel traject aan te bieden dan zal ze dit kunnen doen met extra ondersteuning vanuit een school voor buitengewoon onderwijs. Bovenop de ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs wordt er extra overlegtijd voorzien voor de gewone school.

Dit betekent concreet dat er meer mogelijkheden komen voor de leerlingen van de types 1, 3 en 8. Leerlingen met een lichte mentale handicap, leerlingen met leerstoornissen en leerlingen met emotionele- en gedragsstoornissen hebben tot hiertoe nooit veel kansen gekregen om mét ondersteuning een traject in het gewoon onderwijs te doorlopen. Hierin komt nu verandering omdat deze leerlingen op leezorgniveau III wel voor een traject in het gewoon onderwijs kunnen kiezen. Uiteraard rekening houdend met de versterkte regels voor draagkrachtafweging.

### ***Centra voor leerlingenbegeleiding***

Extra middelen voor competentieontwikkeling voor CLB's en scholen zijn cruciaal. Het ontwikkelen van de nodige vaardigheden is erg belangrijk om leezorg in positieve zin te laten ontwikkelen. Er is al een budget voorzien van 1,3 miljoen euro dat nog kan verhoogd worden op basis van het te verwachten advies van de Vlaamse Onderwijsraad hieromtrent.

## **2) Duidelijke afspraken en heldere definities**

Op dit moment bestaan er in de regelgeving slechts summiere afspraken op basis waarvan attesten voor het buitengewoon onderwijs kunnen afgeleverd worden. Hierin zetten we een stap vooruit door duidelijke criteria op te nemen voor het inschatten van de zorgbehoefte van een leerling en het uitrekenen van attesten. Deze criteria zijn afgestemd op de criteria van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap en op internationale classificaties.. Het opstarten van een collegiale toetsing voor de centra voor leerlingenbegeleiding moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van attesten hoog is. Die kwaliteit is immers cruciaal om leerlingen juist te oriënteren. Een systeem van collegiale toetsing (peerreview), dat ook in andere vergelijkbare sectoren wordt gebruikt moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van de inschalingen hoog is en blijft

De begrippen dispenser, compenseren en het gemotiveerd verslag worden vandaag heel uiteenlopend ingevuld door de scholen. In het decreet worden deze en andere begrippen aan een definitie gekoppeld. Dit zorgt voor een grotere helderheid in de praktijk.

De hedendaagse en internationaal aanvaarde definitie over beperkingen krijgt een plaats in de regelgeving. Vandaag heeft de wetgeving enkel oog voor de kindkenmerken en stoornissen. Dit 'defectmodel' is achterhaald en maakt plaats voor een interactieve visie waarbij 'participatieproblemen' het resultaat zijn van de interacties tussen het kind, met zijn eventuele stoornissen, en de omgeving. Voor de omgeving wordt het aanpassingsniveau verfijnd.

De principes van het 'handelingsgericht werken' worden in het decreet vastgelegd. Het gaat erover dat er planmatig, systematisch, transparant gewerkt wordt, dat het hele schoolteam handelt vanuit één visie, dat er gewerkt wordt in functie van de onderwijspraktijk, dat alle partners zoveel mogelijk betrokken worden (ouders, school, externen), dat de behoeften en de mogelijkheden van het kind centraal staan en dat er naar de hele context van het kind gekeken wordt.

Er komt een duidelijke beroepsprocedure bij betwistingen rond het I-document (attest buitengewoon onderwijs). Vandaag is het onduidelijk wat er moet gebeuren wanneer ouders of school een attest voor het buitengewoon onderwijs betwisten. In het decreet wordt een beroepsprocedure opgenomen, waar zowel scholen als ouders beroep op kunnen doen. Momenteel bestaan er provinciale commissies voor advies voor buitengewoon onderwijs. Door er één centrale commissie van te maken kunnen de krachten gebundeld worden, wat de efficiëntie ten goede komt.

### **3) Vereenvoudiging en kwaliteitsbewaking**

De invoering van de leezorghervorming op het terrein zal geleidelijk gebeuren en gecontroleerd. Een flankerend wetenschappelijk onderzoek moet ervoor zorgen dat op basis van degelijke inzichten bijgestuurd kan worden waar nodig. Dit is nodig omdat alle trajecten van alle kinderen kwaliteitsvol moeten kunnen verlopen. Daarnaast zal een bijzondere opvolgingscommissie van zeer nabij de evoluties opvolgen. De commissie bestaat uit een vertegenwoordiging van: koepels, vakbonden, de CLB's, de erkende ouderverenigingen en de overheid.

Het decreet vereenvoudigt de omkaderingsberekening van buitengewoon onderwijs. Daarbij wordt overgestapt van een financiering op basis van verschillende schalen naar een "rugzakfinanciering" voor niveau III en IV. De omkaderingsberekening van het buitengewoon onderwijs is, hoewel ze vertrouwd is, erg complex. Hierin willen we verandering brengen door per leerling een rugzak te bepalen waarin de ondersteuning vervat zit. Dit is een belangrijk principe dat via een uitvoeringsbesluit geconcretiseerd wordt.

Het decreet vervangt een verouderd basisdecreet. Ook dit is een vereenvoudiging omdat de versnipperde wetgeving verdwijnt. De basiswetgeving van het buitengewoon onderwijs is bijna 40 jaar oud. In die 40 jaar zijn er tal van veranderingen tot stand gekomen gaande van GON, ION, zorg, .... Met het decreet leezorg maken we de synthese van 40 jaar evolutie. Het decreet vormt meteen een voor veel partners transparant basiskader dat nieuwe evoluties mogelijk maakt.

## En hoe verder?

De Vlaamse Regering heeft haar 1<sup>ste</sup> principiële goedkeuring verleend aan het voorontwerp van decreet. Wat betekent dit concreet?

Na deze goedkeuring vertrekt het voorontwerp van decreet voor advies naar de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) en de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV). De Vlor is de strategische adviesraad voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Vertegenwoordigers uit het hele onderwijslandschap overleggen er over het onderwijs- en vormingsbeleid. Op basis daarvan geeft de Vlor een advies aan de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming en het Vlaams Parlement.

Na deze adviesronde wordt het voorontwerp besproken op de formele onderhandelingen met de koepels van inrichtende machten, het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en met de vakbonden. Op het einde van de onderhandelingen zegt elk van de partners rond de tafel of ze al of niet akkoord gaan met de teksten zoals ze dan voorliggen of niet. Op basis van het de adviesronde en de onderhandelingen oordeelt de minister of er voldoende draagvlak bestaat om het dossier opnieuw voor te leggen aan de Vlaamse Regering. Als deze vervolgens een 2<sup>de</sup> principiële goedkeuring geeft, vertrekt het dossier naar de Raad van State.

Wanneer ook de Raad van State advies heeft verleend en de Regering een 3<sup>de</sup> keer heeft beslist wordt een 'ontwerp' van decreet aan de commissie onderwijs van het Vlaams Parlement aangeboden. De commissieleden beoordelen, en bespreken de teksten en kunnen amendementen aanbrengen. Als de commissie het ontwerp met een meerderheid stemt kan het geheel naar de plenaire zitting in het Vlaams parlement. Ook daar wordt een stemming gehouden. Nadien keurt de Vlaamse Regering de teksten definitief goed en verschijnt het decreet in het staatsblad.

Vanaf dan kan er werk gemaakt worden van de uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven die het decreet naar de concrete praktijk moeten vertalen. Bij de meeste uitvoeringsbesluiten wordt er eveneens gewerkt op basis van een uitgebreide adviesronde en onderhandelingsprocedures.